

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA, SERVIÇO PÚBLICO, REDAÇÃO E FISCALIZAÇÃO DE LEIS

Projeto de Lei nº 558/2025

Processo nº 33077/2025

Ementa: Dispõe sobre a valorização da dignidade da vida humana e do sepultamento social, com ênfase na atenção a natimortos e fetos, regulamenta a aplicação da Lei Federal nº 15.139/2025 no âmbito do Município de Vitória, altera a Lei Municipal nº 9.278/2018 para instituir o “Dia Municipal da Valorização da Vida do Nascituro e do Luto Perinatal”, e dá outras providências.

VOTO EM SEPARADO

I – RELATÓRIO

Trata-se do Projeto de Lei nº 558/2025, que dispõe sobre diretrizes relacionadas ao luto materno e parental no Município de Vitória, incluindo previsões voltadas ao atendimento em situações de perda gestacional, fetal ou neonatal, bem como à adoção de medidas no âmbito da saúde e da assistência social.

A proposição afirma ter por finalidade regulamentar, em nível municipal, a Lei Federal nº 15.139/2025, que institui a Política Nacional de Humanização do Luto Materno e Parental, incorporando, contudo, dispositivos adicionais que tratam da criação de data comemorativa, da autorização para implantação de espaços memoriais e da possibilidade de celebração de convênios com entidades da sociedade civil.

No âmbito da Comissão de Constituição e Justiça, foi apresentado parecer pela constitucionalidade e legalidade da matéria. O projeto foi incluído na pauta da 3ª Reunião Ordinária da CCJ de 2026, realizada em 09 de março de 2026, mas restou prejudicado. Nessa ocasião, foi formulado pedido de vista pela Vereadora Karla Coser, que restou indeferido pela Presidência da Comissão.

Diante da divergência quanto à constitucionalidade da proposição, apresenta-se o presente voto em separado, nos termos do Regimento Interno.

É o relatório.

II – ANÁLISE JURÍDICA

2.1. Da incompatibilidade material com a Lei Federal nº 15.139/2025 e do desvio de finalidade normativa

O Projeto de Lei nº 558/2025 afirma expressamente que visa regulamentar, em âmbito municipal, a política instituída pela **Lei Federal nº 15.139/2025**. Esse ponto de partida impõe um parâmetro objetivo de controle: **a compatibilidade material entre o conteúdo da norma federal e as disposições inseridas pela proposta.**

A legislação federal estabelece a Política Nacional de Humanização do Luto Materno e Parental **com foco em acolhimento, suporte psicossocial e respeito à autonomia das famílias**, prevendo, inclusive, que os entes federados implementarão a política “em seu âmbito administrativo”, mediante definição de estratégias e organização de serviços. Nesse contexto, o inciso XI do art. 9º¹ da lei assegura à família o direito de decidir sobre a realização de rituais fúnebres “conforme suas crenças e decisões”, consagrando expressamente a liberdade de escolha.

O projeto em análise, contudo, altera parcialmente essa diretriz ao estabelecer, no art. 2º, §2º, que, **em caso de cremação, as cinzas devem ser destinadas a “local sagrado ou memorial”**. Ainda que não se trate de imposição geral sobre todas as formas de destinação, há aqui um comando normativo específico que deixa de reproduzir a lógica da Lei Federal nº 15.139/2025, centrada na autonomia da família, para introduzir um direcionamento vinculante associado a um conceito de sacralidade.

Assim, ao invés de assegurar a livre escolha quanto à destinação, como faz a legislação federal, o projeto condiciona uma hipótese concreta a um padrão previamente definido, reduzindo o espaço de decisão familiar e afastando-se do modelo normativo nacional.

Além disso, o projeto introduz dispositivos que deslocam o eixo da política pública. Ao prever, por exemplo, ações voltadas à “valorização da vida intrauterina” e ao admitir parcerias com entidades “em defesa da vida”, o texto altera o objeto da política. **O que, na Lei nº 15.139/2025, é uma política de acolhimento no luto, passa a assumir, no plano municipal, contornos de promoção de determinada visão moral sobre a gestação.**

¹ Art. 9º Cabe aos serviços de saúde públicos e privados, independentemente de sua forma, organização jurídica e gestão, a adoção das seguintes iniciativas em casos de perda gestacional, de óbito fetal e de óbito neonatal:

[...]

XII – possibilitar a decisão de sepultar ou cremar o natimorto, desde que não haja óbice, bem como a escolha sobre a realização ou não de rituais fúnebres, oportunizando à família participar da elaboração do ritual, respeitadas as suas crenças e decisões.

Esse deslocamento caracteriza desvio de finalidade normativa. A proposta não apenas regulamenta a política federal, ela a reconfigura. E o faz de maneira incompatível com o modelo nacional, que não contempla qualquer orientação ideológica ou religiosa, limitando-se à proteção psicossocial da gestante e de sua família.

2.2. Da violação à laicidade estatal e à liberdade de crença (art. 5º, VI e art. 19, I, da Constituição Federal)

A incompatibilidade material se agrava quando analisada à luz dos princípios constitucionais da liberdade de crença e da laicidade estatal. Como visto, a Lei Federal nº 15.139/2025 adota modelo baseado na autonomia individual, assegurando que a decisão sobre rituais e destinação dos restos mortais cabe à família, conforme suas convicções.

A proposta rompe com essa diretriz ao impor, de forma vinculante, a destinação a “local sagrado ou memorial”. A expressão “sagrado”, inserida no texto normativo, não possui neutralidade jurídica: remete a concepções religiosas específicas, que não podem ser institucionalizadas como padrão obrigatório pelo Poder Público.

Essa imposição afronta diretamente o art. 5º, VI, da Constituição Federal, que garante a liberdade de crença, inclusive em sua dimensão negativa (direito de não se submeter a práticas ou símbolos religiosos), bem como o art. 19, I, que **veda ao Estado estabelecer relações de dependência ou preferência com religiões.**

A própria justificativa da proposição (ao mencionar a “tradição cristã” e ao estimular a atuação de entidades religiosas na execução da política) reforça esse quadro, evidenciando que a norma não se limita a organizar um serviço público, mas incorpora conteúdo confessional à atuação estatal. Não se trata, portanto, de mero detalhe redacional, mas de vício material relevante, que compromete a constitucionalidade da norma.

2.3. Da invasão da competência administrativa, da inobservância do regime do SUAS e da incidência do Tema 917 do STF

Para além das incompatibilidades materiais, a proposta também apresenta vício formal decorrente da invasão da esfera administrativa. A Lei Federal nº 15.139/2025 é clara ao atribuir a implementação da política aos entes federados por meio de instrumentos administrativos, inseridos nos planos de saúde e assistência social. Trata-se de política pública cuja execução depende de planejamento, definição de fluxos e organização de serviços, atividades típicas do Poder Executivo.

A proposta, entretanto, vai além da definição de diretrizes e passa a impor condutas concretas. Ao prever, por exemplo, a garantia de sepultamento, a redução de taxas e a instituição de serviços específicos, o texto legislativo interfere diretamente na forma de execução da política pública, substituindo o gestor na definição de prioridades e na alocação de recursos.

Esse tipo de intervenção encontra óbice na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, especialmente no Tema 917 da repercussão geral, que veda a edição de leis de iniciativa parlamentar que interfiram na organização administrativa ou imponham obrigações concretas ao Executivo. Não se trata apenas de criação de despesa, mas de ingerência na gestão.

O problema se agrava no ponto em que disciplina matéria típica da assistência social. O chamado benefício funeral integra o rol de benefícios eventuais do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), cuja regulamentação deve observar o disposto no Decreto nº 6.307/2007 e na Resolução CNAS nº 212/2006, com definição de critérios pelo Conselho Municipal de Assistência Social e previsão orçamentária específica.

Ao estabelecer diretamente obrigações de custeio e benefícios, ignora esse arranjo normativo e desloca para o plano legislativo decisões que devem ser tomadas no âmbito da gestão e do controle social da política pública.

Por fim, ainda que não altere expressamente o regime jurídico das hipóteses legais de interrupção da gestação, a proposta produz efeitos normativos indiretos ao introduzir, no âmbito da política pública de saúde, um discurso institucional vinculado à “valorização da vida intrauterina”. Essa reorientação simbólica, aliada à previsão de parcerias com entidades de cunho ideológico, cria ambiente potencialmente dissuasório ao exercício de direitos já reconhecidos no ordenamento jurídico, especialmente em contextos de maior vulnerabilidade.

III – CONCLUSÃO

Trata-se de Projeto de Lei que pretende instituir política municipal relacionada ao luto materno e parental, afirmando regulamentar, no âmbito local, a Lei Federal nº 15.139/2025.

Ocorre que a proposição não se limita a suplementar a norma federal. Enquanto a Lei nº 15.139/2025 estrutura uma política de acolhimento, suporte psicossocial e respeito às crenças e decisões da família, o texto municipal agrega conteúdos estranhos a esse regime, como a previsão de ações voltadas à “valorização da vida intrauterina”, a possibilidade de convênios com entidades “em defesa da vida” e a autorização para criação de memorial com conteúdo de oração e sacralização.

Não se trata, portanto, de mera regulamentação local do luto materno e parental, mas de reorientação da política pública para um campo simbólico, moral e religioso que não está presente na legislação federal invocada como fundamento.

Além disso, também avança sobre matéria de execução administrativa, ao prever medidas concretas relacionadas à atuação do Poder Executivo no campo da saúde, da assistência e do sepultamento social, deslocando para a lei parlamentar decisões que, no regime federal, devem ser implementadas por planejamento administrativo, protocolos, critérios do SUAS e organização dos serviços públicos. Nesse ponto, há violação à separação de poderes e incidência da orientação firmada pelo Supremo Tribunal Federal no Tema 917 da repercussão geral.

Diante disso, conclui-se que a proposição apresenta **inconstitucionalidade formal e material**, por desbordar da competência suplementar municipal, afastar-se do modelo normativo da Lei Federal nº 15.139/2025 e introduzir conteúdo unilateralmente religioso incompatível com a neutralidade exigida do Poder Público.

Assim, apresento voto pela inconstitucionalidade da proposta.

Vitória, Palácio Atílio Vivácqua, 20 de março de 2026.

KARLA COSER
Vereadora – PT

PROTOCOLO DE ASSINATURA(S)

O documento acima foi assinado eletronicamente e pode ser acessado no endereço /autenticidade utilizando o identificador 3300340030003000370031003A005000

Assinado eletronicamente por **Karla Silva Coser** em 22/03/2026 19:23

Checksum: **729DA1D3F9249D06C43B7A2457CD3A92842C441C8639E768729A81D7A06BFC76**